城市治理轴承理论：构建思路、本体框架与运转机理

*褚祝杰[1,2]（chuzhujie@sjtu.edu.cn;） 谢闻达[1,2] 李艳[1] 叶晴琳[1] 葛麒[1,2]
[1]（上海交通大学国际与公共事务学院 上海 200030）
[2]（上海交通大学中国城市治理研究院 上海 200030）

摘要：[**目的**]城市治理理论有效指导城市治理实践，对推进城市发展具有重大意义。[**方法**]本文在充分吸收既有城市治理理论精华的基础上，[**结果**]立足中观层面，创新构建以城市自然资源禀赋为内圈、人文资源禀赋为外圈、历史传承为保持架、城市治理各领域为滚动体的城市治理“轴承”理论本体框架，通过城市自然资源禀赋与人文资源禀赋的平衡运转、城市历史传承的联结、城市治理整体推进三大主要运转机理，[**结论**]为城市治理提供了新的认识图式和组织框架，有助于理解和应对城市治理问题。

关键词：城市治理；轴承理论；本体框架；运转机理

分类号：

Urban Governance “Bearing” Theory: Construction Ideas, Theoretical Framework and Operation Mechanism

Chu Zhujie[1,2] Xie Wenda[1,2] Li Yan[1] Ye Qinglin[1] Ge Qi[1,2]
[1](Shanghai Jiao Tong University School of International and Public Affairs, Shanghai 200030, China)
[2](Shanghai Jiao Tong University China Institute for Urban Governance, Shanghai 200030, China)

Abstract: [**Objective**] The theory of urban governance exerts a distinct guiding effect on the practice of urban governance, and is of essential importance for promoting urban development. [**Methods**] This paper innovatively constructs an urban governance “bearing” theoretical framework through the meso-perspective based on a deep absorption of the existing urban governance theories. [**Results**] Our theory consists of four parts: for the urban natural resource endowments as the inner ring, for the urban cultural resource endowments as the outer ring, for the urban historical heritage as the retainer, and for various urban governance domains as the rolling elements. In addition, the balanced operation between the urban natural and cultural resource endowments, the linkage provided by historical heritage, and the comprehensive advancement of urban governance are the three main mechanisms that made our theory operated. [**Conclusions**] Thus, this new cognitive schema and organizational framework helps to understand and manage the urban governance issues and problems in an efficient way.

Keywords: Urban Governance; Bearing Theory; Theoretical Framework; Operation Mechanism

1. 引言

随着全球化和城镇化的快速演进，城市治理已成为全球与区域范围内的现实问题突破口[1]，随之城市治理理论引起了学界的广泛关注。目前，不仅管理学、社会学、经济学等社会科学领域提出了诸多城市治理理论，生态学、环境科学、生物学等自然科学领域也频繁应用城市治理理论研究其问题。然而，现有城市治理理论已无法回应现代城市治理的实际需求，城市治理经常产生治标而不治本、治小而不治大的倾向，导致城市治理水平不高，治理效率低下[2][3]。为此，本文规避了以往城市治理理论的短板与弱项，充分考虑城市资源禀赋、城市历史传承以及城市科技、医疗、教育等领域在城市治理框架中的定位，试图构建一个全新的城市治理理论，为城市治理提供一个全面的、一般性的理论分析框架。

2. 城市治理常用理论评述

目前，国内外学者们主要使用公共治理理论和可持续发展理论等两个理论支撑城市治理研究。

可持续发展理论强调城市治理既要满足当代人的生产生活需求，又不能损害子孙后代的福祉[4]。其立足的核心矛盾是城市需求的无限性和城市自然资源有限性间的冲突[4][5]，最终目的在于通过城市经济、环境、生物之间的协调，实现人与自然的和谐共生[6]。这给传统城市治理带来了挑战，其不仅要求城市治理充分考虑资源的相对稀缺性，更要关注资源的绝对有限性[7]。但是，在实践中，可持续发展理论却未给城市治理提供清晰的路径，导致城市治理难以操作[4]。

在公共治理理论方面，城市治理主要依据多中心治理理论、协同治理理论和整体性治理理论研究各种城市治理问题，以期通过有效的城市行政治理手段促进政府和公民的良性互动，从而实现城市善治。具体来说，多中心治理理论强调多个决策中心在城市治理过程中相互独立、相互竞争与合作的治理模式，认为城市治理活动不仅包括政府，还应包括公民的参与、各种利益集团以及各部门间的协商，从而使城市治理权力双向互动，实现公民利益的最大化，满足公民多样化的需求[8]。同时，多中心治理理论的权力非垄断特征还增强了城市治理主体的多元性、独立性和自主性，体现了城市治理决策的包容性和公正性[9][10]。

协同治理理论要求城市政府组织、民间组织、企业、家庭以及公民个人等主体参与城市治理，强调通过城市治理多主体间的合作，形成深层次的信任和理解，从而实现城市治理的动态均衡[11][12]。协同治理理论指导下的城市治理是一种集体行为，有助于城市治理中的不同利益相关者达成行为共识并开展合作，减少城市治理中的利益冲突[13][14]，提升城市治理的全面性和有效性。

整体性治理理论以政府各部门无缝隙运作为核心，强调城市治理的跨层级、跨功能、跨部门的组织重构[15][16]。整体性治理理论指导下的城市治理是以公众需求为导向的整体性回应[17]。同时，整体性治理并非是对专业化分工的否定，而是要求城市治理在保证各部门专业化分工的同时，重视各部门治理目标和治理手段的相互配合，从而整合相关治理资源和治理流程，以协调城市治理中存在的各种碎片化问题，提高城市治理的效率和效力[17][18]。

综上所述，可持续发展理论在宏观层面指导城市治理平衡经济增长和环境治理之间的关系；治理理论在微观层面指导城市治理主体的行为逻辑和合作模

式，这为城市治理夯实了理论基础。但是，在实践中，我们发现城市治理不仅仅需要宏观和微观两个层面的理论指导，还需要一个中观层面理论把控城市治理整体边界，以及实现城市治理各领域的有序运作和良性互动。

3. 城市治理轴承理论的构建及运转机理

3.1 城市治理轴承理论的构建思路

本文从中观层面出发，在充分吸收现有城市治理理论精华的基础上，按照以下思路构建城市治理轴承理论：首先，平衡城市治理过程中的城市自然资源禀赋和人文资源禀赋之间的关系，建立城市治理轴承理论的“内圈”和“外圈”。其次，通过轴承理论实现历史与当代之间的对话，将历史传承与城市治理有序融合，建立城市治理轴承理论的“保持架”，形成城市治理认同感。最后，有序协调城市经济治理、政治治理、法制治理、应急治理、生态治理等城市治理各领域，发挥其联动效应，从而使城市像“轴承”一样高效滚动，推动人类社会繁荣发展。

3.2 城市治理轴承理论的本体框架

城市治理轴承理论的本体框架主要包括内圈、外圈、保持架和滚动体（如图 1 所示）。

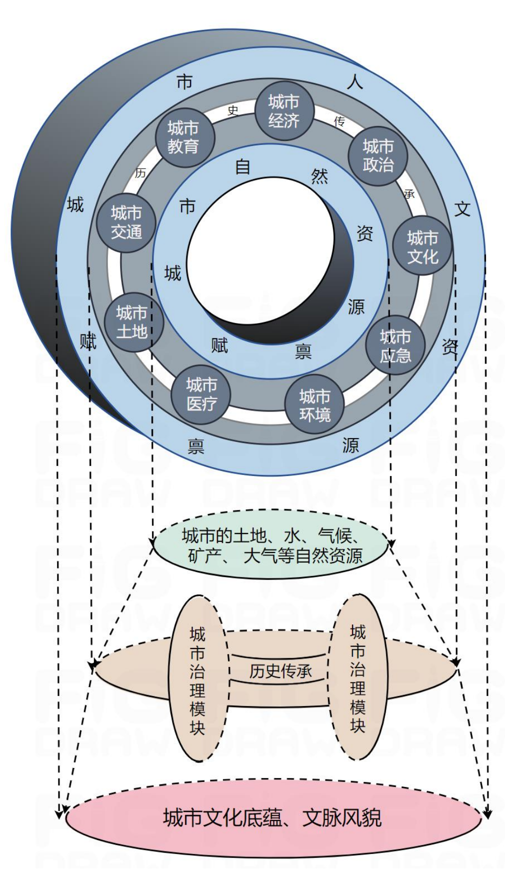


图 1 城市治理轴承理论的本体架构图

（1）城市治理轴承理论中的内圈：城市自然资源禀赋

在城市治理轴承理论中，内圈是城市自然资源禀赋。城市自然资源禀赋主要是指一个城市所拥有的土地、水资源、矿产、森林以及能源等天然资源总量

及其质量。城市自然资源禀赋影响着城市治理重心的确定、治理主体的合作、治理手段的使用以及治理模式的选择，是城市治理的自然底色。例如，张家界市以森林资源丰富而著称，其城市治理重心就是通过维持城市整体的生态优势，促进经济稳定增长。为此，张家界市的城市治理更注重保护张家界国家森林公园等城市生态资源，主要通过优美的生态环境吸引企业投资，提升城市治理的综合实力。因铁矿资源而成立的鞍山市，其城市治理重心是依靠钢铁行业智能制造，发展循环经济，建设绿色低碳城市。为此，在城市治理过程中，鞍山市重效益轻速度、重节约轻开发，系统地避免和减少了各种废弃物的产生，实现了城市高效治理。

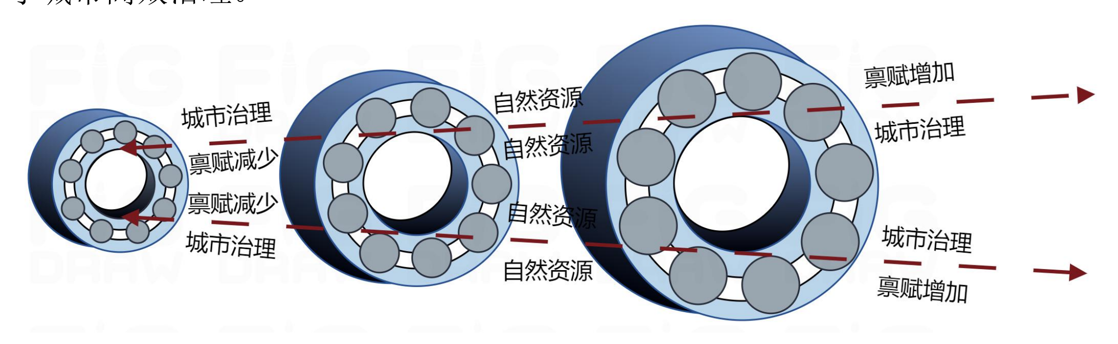


图 2 城市自然资源禀赋变化图

另一方面，自然资源禀赋是城市治理的基础（如图 2 所示）。当一个城市的自然资源禀赋增加时（如发现了新的矿藏资源），城市治理将因此获得新的支撑，城市治理各领域的空间将被扩大，城市的整体功能会得以提升。当一个城市的自然资源禀赋出现不足或问题时，城市治理各领域的空间将被压缩，城市发展将陷入低迷状态。例如，自 1959 年发现油田、1979 年批准建市以来，大庆市通过对石油资源的有效开发与利用，保持了较长时间的城市经济优势，以石油资源带动城市治理起到明显成效。然而，近年来，随着大庆市石油资源的逐渐枯竭，城市经济持续滑坡，城市人口不断减少且老龄化严重，原有的城市治理规范和机构组织被破坏，城市治理陷入泥沼。城市治理由“资源福音”转变为“资源诅咒”。

（2）城市治理轴承理论中的外圈：城市人文资源禀赋

在城市治理轴承理论中，外圈是城市人文资源禀赋。城市人文资源禀赋主要是指一个城市所拥有的历史遗迹、风情、文化遗产以及人力资源等人文资源的质量和数量，是城市治理潜能发挥所需的必要条件。例如：淄博市与鹤岗市同属中国第三批资源枯竭型城市，在自然资源枯竭之后，它们均出现了经济下行、人口流失等现象。然而面对相同的困境，它们选择了不同的城市治理道路。鹤岗市继续以煤炭资源为基础，发展新兴产业，走的依然是自然资源依赖型的城市治理老路，导致城市规模不断收缩，城市发展仍未摆脱萎靡态势。相比之下，淄博市对外宣传美食文化、瓷文化以及朴实的风土民情，从而扩大人文资源影响力，吸引大量游客；对内提出“让利于客、让路于客、让景于客”的号召，不断规范市场整治、做好城市服务。这些做法不仅成功使人口回流，还推动了城市发展，实现了亲民且规范的城市治理，树立了城市治理的典范。

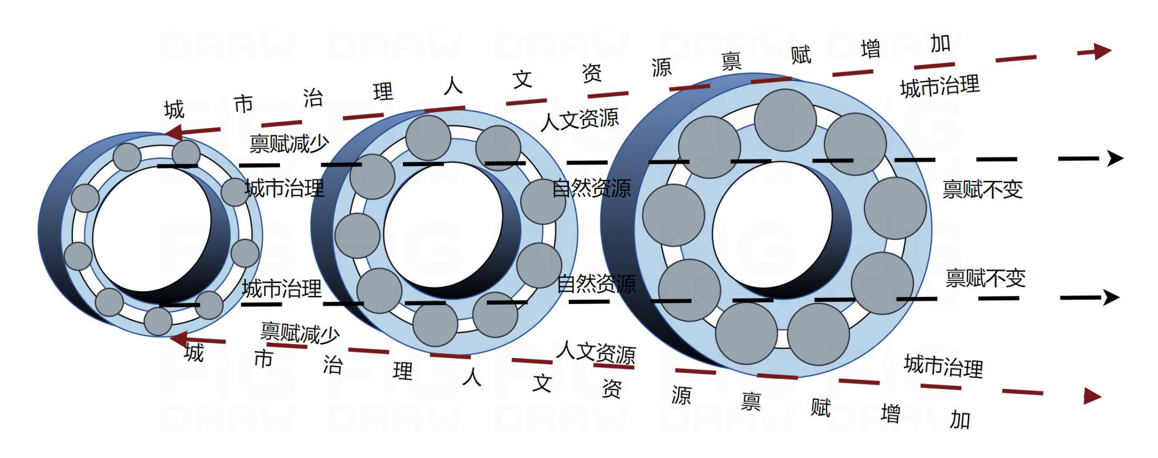


图 3 城市人文资源禀赋变化图

（3）城市治理轴承理论中的保持架

在城市治理轴承理论中，保持架是指城市的历史传承，支撑着城市各领域的有序治理。城市历史传承是城市治理形成和积淀的文化基因，是城市治理各领域的集体记忆，代表着城市治理的文化根基与价值认同，形成了城市治理的隐性规范。根据法国人类学家皮埃尔·布尔迪厄提出的场域理论，城市的历史传承可以被视为处于相同社会背景下的社会单位所具有的“惯习”。这种非形式化的、无意识的行动惯性作为城市治理各领域的行为逻辑与范式，一方面为其稳定且默契的集体行动提供了必要的行为依据，使得城市治理能够在一个共同的历史和行为框架内有机结合；另一方面又天然地形成了城市治理各领域权、责、利的区分，保障了城市治理的有序运作，防止城市治理各领域脱离人类社会和谐发展的初衷。

（4）城市治理轴承理论中的滚动体

在城市治理轴承理论中，滚动体是指城市文化、土地、医疗、教育、经济、交通、环境和应急等城市治理领域。“滚动体”既是城市治理的直接作用对象，也是“内圈”与“外圈”的互动桥梁，是保障城市治理稳定性与持续性的主要构件。具体来说，当城市治理有序推进时，自然资源禀赋和人文资源禀赋会全方位、合理地渗透到城市治理各领域，分散承载城市治理的各种事务，使城市治理各领域各司其职，从而提高城市刚性。然而，任何一个城市治理领域一旦出现问题，即“滚动体”出现畸形或松动，不仅会导致城市治理的“内圈”与“外圈”失去稳定，甚至可能造成城市治理整体失效，使城市丧失前进动力。因此，城市治理需要依靠各领域的有效治理，稳固连接“内圈”和“外圈”，从而保持城市的良性运转。

3.3 城市治理轴承理论的运转机理

基于“轴承”的工作原理，城市治理需要以城市历史传承为保持架，增加城市治理各领域之间的接触，减少它们因历史联结不足而产生的摩擦，降低自然资源禀赋和人文资源禀赋间失衡所导致的资源损耗，实现城市治理的高效运转，推进人类社会的整体前进。为此，城市治理轴承理论的运转机理包括自然资源禀赋和人文资源禀赋之间的平衡运转、城市治理各领域和城市历史传承之间的历史联结、以及城市治理如何以“轴承”的形式整体推进人类社会的前进。

（1） 城市治理的平衡运转：自然资源禀赋与人文资源禀赋

城市自然资源禀赋相对最低值和人文资源禀赋相对最高值之间的范围确定了城市治理的运转区间。具体来说，自然资源禀赋相对最低值是在一定时期内支撑城市治理所需要的土地、水资源、矿产、森林以及能源等天然资源的最少供给量。人文资源禀赋相对最高值是在一定时期内城市历史遗迹、城市风情、文化遗产以及人力资源等人文资源为城市治理所提供的最大发挥空间。

当城市自然资源禀赋相对最低值和人文资源禀赋相对最高值之间的范围比较合理时，城市治理就能够平衡运转，城市自然资源禀赋能够承载城市治理的正常运作，城市人文资源禀赋也能够回应城市治理所需自然资源的永续使用，两者相互依存、相互促进，使城市治理更加高效、科学和人性化。例如，西安市以城市自然资源为依托，充分挖掘城市人文资源，打造了“大唐不夜城”旅游项目，不仅推动了城市经济治理领域的发展，还通过鼓励市民参与社区会议、公众咨询等方式，提高了城市治理的透明度、民主化程度和效能。反之，当城市自然资源禀赋相对最低值和人文资源禀赋相对最高值之间的范围不合理时，城市治理可能会失衡，使城市丧失活力和竞争力。例如，以煤炭资源而生的鹤岗市，随着煤炭资源的过度消耗、城市人口的急剧减少，已经由东北老工业基地典型代表城市沦为城市治理的反面案例。

（2） 城市治理的历史联结：历史传承与城市治理各领域

基于“轴承”的工作原理，通过城市历史传承与城市治理各领域的紧密结合，城市治理不仅能够使城市具有相对稳定的精神内涵和根基，还能延续城市文化、土地、交通等城市治理各领域的公共服务价值。

第一，城市治理的历史联结能够从治理的时间维度，依据城市独特的历史背景和文化传统，吸收城市治理各领域过去的历史经验，提高现在各领域的城市治理水平，形成归纳过去、创新现在、面向未来的城市治理能力。例如，1987 年，深圳将“开拓、创新、奉献”作为城市治理指导思想，使开放心态成为城市治理的独特精神内核。1990 年，深圳因应外来人口逐渐增多的移民城市特点，及时把城市治理指导思想拓宽为“开拓、创新、团结、奉献”，强调城市治理的团结协作，进一步推动了城市经济社会的发展。2020 年，深圳政府提出了“新时代深圳精神---敢闯敢试、开放包容、务实尚法、追求卓越”，这一思想推动了深圳在新时期的科技创新、社会治理、环境保护等领域的全面提升，使深圳市用 40 多年时间，从“边陲小镇”迅速崛起为“全球知名的现代化国际大都市”。

第二，城市历史传承与城市治理各领域的紧密结合，能够延续与活化城市治理的公共服务价值，提升城市治理的质量和效率。例如，河南春晚每年都会邀请非遗传承人登台表演，展示豫剧、皮影戏、面塑和剪纸等传统艺术，通过全息投影、虚拟现实等现代舞台技术，将这些传统艺术以新颖的形式呈现给观众。观众利用手机、平板电脑等多种终端随时随地观看节目，通过投票、评论等手段参与互动，增强观众的参与感，这不仅扩大了河南春晚的影响力，还提高了公共文化的覆盖面和便捷性。另外，在河南春晚期间，城市治理者组织志愿者参与现场引导、秩序维护等活动的筹备和服务工作，邀请慈善机构和爱心企业进行捐赠活动，帮助困难群体，这不仅增强了社区居民的参与感和归宿感，还促进了社会和谐与公益事业的发展。

（3） 城市治理的整体推进：人类社会的滚动前进

城市作为现代文明的重要组成部分，城市自然资源禀赋、人文资源禀赋、历史传承以及城市治理各领域的紧密结合，使得城市治理具有了“轴承”的性能，这对人类社会发展具有不可估量的价值。具体来说，轴承型的城市治理在促进城市公平与包容方面发挥着至关重要的作用。一方面，轴承型的城市治理能够促进不同背景人群之间的交流与理解，减少社会摩擦和隔阂，增强社会凝聚力。另一方面，轴承型的城市治理能够提供均等化的公共服务，确保所有居民，特别是弱势群体，获得必要的支持，从而改善他们的生活条件。在经济发展方面，轴承型的城市治理能够联动自然资源和人文资源，优化资源配置和营商环境，完善基础设施建设，增强企业竞争力，推动产业结构升级，从而激发市场活力，促进经济增长。总之，轴承型的城市治理不仅是城市发展的催化剂，也是保障城市健康、稳定发展的重要机制。

4. 结论

本文从城市治理轴承理论的构建思路、本体框架与运转机理三个方面进行了研究，主要结论如下：

（1）在充分吸收现有城市治理理论精华的基础上，本文提出了城市治理轴承理论。城市治理轴承理论是一个中观层面指导城市治理的理论，有助于更全面、深入地理解城市治理现象，为城市治理实际问题的解决提供有力支持。

（2）城市治理轴承理论强调，城市治理需要将城市自然资源禀赋作为城市治理的自然底色和基础，人文资源禀赋作为城市治理强能发挥的必要条件，聚焦城市文化、土地、医疗、教育、经济、交通、环境和应急等城市治理领域，通过城市历史传承，支撑城市治理各领域有序进行。

（3）城市治理轴承理论指明，城市自然资源禀赋和人文资源禀赋之间的平衡运转、城市治理各领域和城市历史传承之间的历史联结、以及城市治理以“轴承”形式整体推进才是人类社会前进的助推器。

参考文献

[1] 叶超,于洁,张清源,朱晓丹.从治理到城乡治理:国际前沿、发展态势与中国路径[J].地理科学进展,2021,40(1):15-27.

[2] 金南顺.关于城市治理的理论与实践[J].城市发展研究,2002,(06):8-12.

[3] 吴金群,王丹.近年来国内城市治理研究综述[J].城市与环境研究,2015,(03):97-112.

[4] 张晓玲.可持续发展理论:概念演变、维度与展望[J].中国科学院院刊,2018,33(01):10-19.

[5] Williams, C. C., & Millington, A. C. (2004). The diverse and contested meanings of sustainable development. Geographical Journal, 170(2), 99-104.

[6] 陈蕾伊,牛彦斌.侵蚀山区水土保持与可持续发展理论分析[J].山西农经,2020,(03):83-84.

[7] 倪晔琳.探究面向可持续发展理论的西方传统经济学[J].产业创新研究,2023,(10):43-45.

[8] 孙玉,彭金玉.国内对多中心治理理论应用的研究综述[J].学理论,2016,(11):57-58.

[9] 卢金慧,邱伟.我国城市治理新思路——多中心治理[J].厦门特区党校学报,2013,(01):73-76.

[10] 屠凤娜.多中心治理理论对我国城市治理的启示[J].环渤海经济瞭望,2012,(02):45-46.

[11] 温雅婷,余江,洪志生,等.数字化转型背景下公共服务创新路径研究——基于多中心—协同治理视角[J].科学学与科学技术管理,2021,42(03):101-122.

[12] 刘伟忠.我国协同治理理论研究的现状与趋向[J].城市问题,2012,(05):81-85.

[13] 周凌一.地方政府协同治理研究:概念、模式与动因 [J].复旦城市治理评论，2023.

https://sirpa.fudan.edu.cn/95/10/c35095a693520/page.htm.
[14] 田培杰.协同治理：理论研究框架与分析模型[D].上海交通大学,2013.
[15] 韩瑞波.整体性治理在国家治理中的适用性分析:一个文献综述[J].吉首大学学报(社会科学版),2016,37(06):67-73.
[16] 张翠梅,张文欣.整体性治理视域下在线政务服务“跨省通办”的优化[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2024,32(07):71-86.
[17] 刘庆,施文凯.基于整体性治理理论的基层政府治理创新研究[J].东岳论丛,2024,45(02):160-166.
[18] 韩慧,郑家鲲.后脱钩时代我国单项体育协会跨部门协同监管的框架、困境与路径——整体性治理视角的分析[J].体育科学,2024,44(06):32-40.

作者贡献声明*：
褚祝杰：提供研究思路，设计研究方案；
谢闻达，李艳，叶晴琳，葛麒：数据收集与分析；
褚祝杰，谢闻达，李艳，叶晴琳，葛麒：论文起草；
谢闻达：论文最终版本修订。